

特集：社会福祉研究の軌跡

労働者年金保険法立案の経緯

The Process of Establishing the Worker's Pension Insurance Act of 1941 in Japan

中 尾 友 紀

Yuki Nakao

はじめに

1941（昭和16）年3月11日に法律第60号として公布された労働者年金保険法は、現行の厚生年金保険法の前身で、一般労働者を対象とした日本で最初の公的年金制度である。この日本で最初の公的年金制度は、戦時体制下に成立しており、戦時経済政策であったとされてきたことから、その立案の経緯は、未だ詳細に明らかにされないままとなっている¹⁾。近年公刊された通史でも労働者年金保険法の立案の経緯が述べられているが、『厚生年金保険十年史』や『厚生年金保険十五年史』、『厚生省五十年史（記述編）』等に依拠した記述となっており、必ずしも一次資料を参照していない。しかも、同法を研究するための重要な視点を導き出した土穴文人は、『厚生年金保険十五年史』及び『厚生年金保険二十五年史』「ともに、法案→法制定の経緯の関係記述は、そのほとんどが、後藤・近藤著の『適当な引用から』構成されているように思われてならない」と述べている（土穴1983：87）。つまり、同法の立案の経緯は、近藤文二が『労働者年金保険法論』に記述した内容によって構成されているのである。

そこで本稿では、可能な限り一次資料を参照し、そこで確認できた事実に依拠して労働者年金保険法の立案の経緯を明らかにしたい。参照する資料は、帝国議会の議事録、『内務厚生時報』に掲載された委員会の報告等である。これらによって少なくとも立案に携わった政府当局の動きを明らかにすることができるだろうと考えている。とはい

え、戦時体制下であったことから資料には限界があり、官僚による回顧や新聞記事に頼らざるを得なかった部分も多い。しかし、参照した資料がたとえ官僚の回顧や新聞記事に留まったとしても、従来の立案の経緯が、主として近藤によるものであるならば、それとは異なるものを提示できるのではないだろうか。ただし、本稿では、立案の経緯を明らかにすることに重点を置いており、その内容の分析は十分でないことを断っておきたい。

1. 保険院総務局企画課における立案の開始

労働者年金保険法の立案は、船員保険法公布後の1939（昭和14）年4月に、本格的に開始されたといわれている。その中心を担ったのが保険院総務局企画課である。保険院は、1938（昭和13）年1月10日に厚生省が新設されると同時に、その外局として新設された官庁である。厚生大臣直属の機関で、従前は、内務省社会局が所管した健康保険、労働者災害扶助責任保険、その他の社会保険に関する事項と、通信省外局の簡易保険局が所管した簡易生命保険及び郵便年金に関する事項を管掌し、加えて、各種保険の企画、被保険者保健施設の企画及び統括に関する事項を管掌した（保険院官制第1条）。保険院には、総務局、社会保険局、簡易保険局の3局が、総務局には、庶務課、企画課、数理課、施設課の4課が置かれ、このうち企画課において各種の保険が新たに企画されたのである（同官制第3条）。

保険院の初代長官は進藤誠一²⁾、総務局長は佐

藤基、総務局企画課長は川村秀文であった。川村は元内務省社会局保険部規画課長であったが、川村同様に総務局企画課には、内務省社会局保険部から事務官として石原幹市郎、築誠、技師として長瀬恒蔵、属として河合庄平、小林栄三郎等が、さらに、通信省簡易保険局から事務官として伊吹貞治、福島安雄、属として伊藤勇、松田盛進、仲田良夫、林三木三等が異動しており、企画課は、内務省社会局保険部及び通信省簡易保険局の混成となっていた（川村 1971：2、築 1973：13、松田 1978：23-4）。

保険院創設当時、総務局企画課の主席事務官であった築誠によれば、企画課では、川村の指揮で築が中心となって、「わが国社会保険体系整備要綱案なるもの」を作成し、「この整備要綱の方向を一応の目安としつつ、其の後、保険院の仕事として、国民健康保険法、職員健康保険法、船員保険法、労働者年金保険法（後に厚生年金保険法と改正）」を相次いで制定したという（築 1953：2、築 1973：13-4）。築のみならず、その部下であった松田も「労働者年金保険制度は社会保障プログラムの最後の一環として長い間川村さんの考慮のなかにおかれていたもの」であると（松田 1978：25）、築と同様のことを回顧しているが、このような回顧が正確ならば、一般労働者を対象とした公的年金の立案計画は、すでに 1938（昭和 13）年当時からあったということになる。ただし、それを裏づけることのできる資料は残されていない。

さて、保険院はその創設以後、労働者年金保険法の立案を開始するまでのおよそ 1 年 3 か月の間に、実際に新たな社会保険を次々と公布している。すなわち、1938 年 4 月 1 日の国民健康保険法（法律第 61 号）、翌 1939 年 4 月 6 日の職員健康保険法（法律第 73 号）及び船員保険法（法律第 74 号）である。その上で、「まったく息を吐く暇もなく労働者年金保険に関する調査がはじまった」とい

い、企画課では、『おれたちを殺す気か』などという囁きもきかれるくらいであったという（松田 1978：25）。

冒頭で、労働者年金保険法の立案は船員保険法公布後に本格的に開始されたと述べたとおり、早くもその 3 か月後の 1939 年 7 月には、企画課長の川村が「勤労者厚生保険制度要綱草案」（以下、「要綱草案」とする）を作成している（近藤 1942：185）。近藤は、「この草案こそは、今回の労働者年金保険制度の母胎ともなった最初の案」であるとし、保険給付として養老年金、廃疾年金、遺族年金、脱退手当金の他に、失業手当金を規定していたと紹介している（近藤 1942：185-6）。しかしながら、「要綱草案」は現存しておらず、その内容を確認することはできない³⁾。とはいえ、近藤は、『労働者年金保険法論』を執筆するにあたって「資料の入手と立法当局の意見をたたくため」に、1 週間にわたって保険院に通い、花澤武夫や松田盛進から保険院の見解を聞き取ったと述べており（近藤 1951：47）⁴⁾、「要綱草案」は、確かに作成されていたのであろう。その後、「要綱草案」は、同年 9 月 6 日に川村が厚生省の大臣官房会計課長に異動したことで、頓挫したと伝えられており（近藤 1942：187）、「きわめて川村課長の個人色の強いもの」であったとされている（土穴 1983：84）。しかし、それは本当なのだろうか。次に、この「要綱草案」のその後を追ってみたい。

2. 保険院時局対策保険企画委員会における審議

川村が「要綱草案」を作成した同時期には、後に、実際に労働者年金保険法として公布されることとなる企画課立案の「労働者年金保険制度案要綱」を最初に審議したとされる時局対策保険企画委員会が保険院に設置されている。1939 年 6 月 10 日頃に設置されたと考えられる同委員会につ

いては、今のところ新聞記事しか、その詳細を伝える資料はみつからない。それによれば、同委員会の設置は、同月9日の閣議で「戦時低物価政策遂行のため」、「消費統制を一段と強化すること」が申し合わされたことによる(毎日新聞1939)。同日の閣議は定例閣議で、大蔵大臣(石渡荘太郎)から「国民の消費節約強化について政府として本腰を入れた計画を樹立し直に実行に移したい」との提言があり、「約一時間に亘ってその具体的方法を議論した」と伝えられている(朝日新聞1939)。そして、「大蔵、商工、厚生等関係各省の全機能を動員して国民の購買力を抑制し殷賑産業による市場放出資金の吸収に万全を期する」こととなったのである(毎日新聞1939)。

厚生省としては、具体的には、「保険制度の拡大強化と生活刷新運動によってこれが対策を講ずること」となった。そこで、保険院では、「かかる情勢に対処する一策として適切なる国家的保険制度を創設し諸他の戦時下財政経済政策に呼応することになりこれが調査審議の為め」、時局対策保険企画委員会を設置したという(毎日新聞1939、中外商業新報1939)。委員長は保険院長官で、当時は進藤、委員には保険院総務局、社会保険局、簡易保険局のみならず、厚生省労働局、社会局、失業対策部等から関係官17、8名が任命されたというが、具体的には不明である。

時局対策保険企画委員会では、「養老保険、失業保険、郵便年金の強制化、退職手当金、退職積立金と保険制度の関係等社会保険制度に関する重要事項につき調査審議」することとなっていた(朝日新聞1939)。「殷賑産業労働者の養老保険制度の如きものが先づ考究せらるものと見られ保険院総務局では、これに関する資料につき調査中」であると報道されており、1939年6月10日以前に、総務局企画課で労働者年金保険法の立案が開始されていることを裏づけている(朝日新聞

1939)。

その後、保険院は、「養老年金制度、廃疾保険制度、失業保険制度の三社会保険制度を打って一丸として強制年金制度を基調とせる『勤労者厚生保険制度』を創設せるに決し」、「時局対策保険企画委員会に於て具体的成案を得べく目下調査立案を進め」とされ、川村によって作成された「要綱草案」が、時局対策保険企画委員会に付議されて審議されているか、あるいは、「要綱草案」そのものが、時局対策保険企画委員会において作成されていることが伝えられている(国民新聞1939)。同委員会で審議あるいは作成されていた「勤労者厚生保険制度」は、「軍需工場その他時局産業関係の事業主及び労働者より長期間に亘り一定の保険料(積立金)の積立を強制せしめ国家が之に補助を与えて労働者の老齢廃疾又は失業の場合に於ける生活を保障すると共に労働者の福利施設、労働条件の維持改善に充当せしむることを以て目的とし長期計算を基礎とせる強制年金、保険制度であって更にサラリーマン階級、平和産業関係の労働者に対しても任意加入の制度を認めんとするもの」であったと紹介されている(国民新聞1939)。近藤の紹介どおり、「勤労者厚生保険制度」は「失業」を含んだ制度であったことが読み取れる。

同制度の「制定を必要とする根本的理由として厚生当局は現下の経済政策的理由と戦時労働政策的理由」、すなわち、具体的には、以下の6項目を挙げていた(国民新聞1939)。

- 「一、時局産業関係の事業主より多額の散布資金を吸収し得ること
- 一、強制年金制に依る蓄積資金は一定期間固定し流動性がないため購買力を減殺し悪性インフレーションの防止に役立つこと
- 一、直接消費に向けらるべき資金を吸収し得る

こと

一、労働賃金と生活費との不均衡を是正し得ること

一、労働者の老後、廃疾、失業の場合の生活不安を除去し得ること

一、積立資金の一部を以て住宅改善その他労働条件の維持、増進に使用し得ること」

(国民新聞 1939) ⁵⁾

「勤労者厚生保険制度」、すなわち、「要綱草案」は、築のいう「わが国社会保険体系整備要綱案なるもの」が実際に作成されていたとすれば、当初は企画課が労働者の生活不安を除去するための労働者保護政策として計画し、作成したものであったと考えられる。しかし、保険院は、政府の閣議決定に呼応して時局対策保険企画委員会を立ち上げ、そこで「要綱草案」に戦時経済政策としての性格を強く付与した。労働者に年金制度への加入を強制することによって、とりわけ「時局産業関係の事業主より多額の散布資金を吸収」でき、「悪性インフレーション防止」が図れること等を強くアピールすることによって、時局に乗じて労働者保護政策という本来の目的を達成したかったからではなかっただろうか。

「要綱草案」は、川村の極めて「個人色の強いもの」なのではなく、時局対策保険企画委員会で審議されるか、あるいは作成されていたと考えられる。同委員会の委員は厚生省からも任命されており、労働者年金保険法の立案は、1939年6月の段階ですでに保険院のみならず厚生省も関与して、時局に乗じて進められていたといえよう。

3. 第75回帝国議会

先述のとおり、川村が厚生省の大臣官房会計課長となったことで、「要綱草案」は結局、保険院保険制度調査会に諮問される直前で頓挫したと伝

えられているが(厚生団 1953: 468)、さらに、川村の異動は、労働者年金保険法立案に関する一連の調査研究それ自体を一時中断させたという(松田 1978: 25)。実際に 1939年7月から 1940年8月までのおよそ1年間は、何も作成されていない。そこでここでは、その間の動きを同時期に開催されていた第75回帝国議会⁶⁾における政府答弁から探ってみたい。

1940年3月5日の第6回衆議院決算委員会では、社会大衆党の井上良次が「労働厚生保険制度ニ付テハ何カ厚生省ノ方デ足踏ヲシテ居ル実情ニアルノヂャナイカト思フ」と述べ、「勤労者ヲ安心シテ働カスヤウナ保険、年金制度ヲ創設スルコトガ今日絶対ニ必要デアルト考ヘマスガ、政府デハ昨年来此ノ立案ニ関シテソレゾレノ調査ヲ進メテ居ッテ、今期議会ニソレヲ提出スルト云フコトヲ吾々ハ承ッテ居ッタノデアリマスガ、ドウ云フ訳デ今期議会ニソレヲ提出スルコトガ出来ナカッタ」のか質問した(衆議院事務局 1940c: 87)。1939年6月に「要綱草案」が作成され、時局対策保険企画委員会によって審議されていたが、その成案は保険院保険制度調査会に諮問されることなく、その後、情報が途絶えた。社会大衆党では、それを「厚生省ノ方デ足踏ヲシテ居ル」ためだと捉え、質したのであろう。

これに対して、保険院長官の進藤は、「昨年来保険院ニ於キマシテモ研究シテ参ッテ居リマス」が、「マダ今議会ニ提出スル運ビニ至ッテ居ナイ」のは、「財政上ノ関係モアリ、技術上ノ関係モアリ、又制度其ノモノニ付マシテモ必ズシモ船員トハ同一ニ行キマセヌノデ、十分調査シテヤル」ということになったからであるが、しかし、「寧ロ当時考ヘテ居ッタヨリモモット早イ時期ニ於テ出セルヤウニシタイ」、「確答ハ申上ゲラレマセヌガ、来議会ニハ私共ト致シマシテハ是非出スヤウナ運ビニ致シタイ」と答弁した(衆議院事務局 1940c:

87)。進藤は、さらに、「保険院ノ仕事ハ皆数字ニ基イタツノ事業デアリマス、監督立法ノ如ク、法律ヲ作ッテ出セバソレデ終ルト云フノデハナイノデアリマシテ、出シテソレヲ実行スルニ付マシテハ——昨年ノ職員健康保険ニシテモ、船員保険ニシテモ、昨年法律ガ通ッテ、一箇年準備シテ今年特別会計ガ出来テ、実行スルノハ今年六月ト云フコトデ、其ノ間何ヲシカト申シマスト、保険院デハ一年中繁忙ヲ極メテ居ル、現在是等ニ付テノ『カード』ナドヲ作ルニシテモ、数百万枚ノモノデ、此ノ『カード』ヲ製作スルダケデモ、其ノ紙ナリ、印刷ナリニ付テ非常ニ苦心ヲ要スル訳デアリマス、手取早く直グニ出シ得ナイコトニ付テハ「御諒解ヲ願ヒタイ」と弁明している（衆議院事務局 1940c：88）。

確かに、1939年4月の職員健康保険法及び船員保険法の公布後は、同法に伴い必要となる職員健康保険法施行令（同年12月23日勅令第858号）、職員健康保険法施行規則（1939年12月26日厚生省令第42号）、船員保険法施行令（1940年2月23日勅令第66号）、船員保険法施行規則（1940年2月27日厚生省令第5号）、さらには、職員健康保険特別会計法（同年3月27日法律第12号）及び船員保険特別会計法（同年3月27日法律第13号）、職員健康保険特別会計規則（同年6月1日勅令第375号）及び船員保険特別会計規則（同年6月1日勅令第377号）が公布されている。ただし、厳密に言えば、それらはすべて1939年7月12日に新設された社会保険局職員船員保険準備課⁷⁾の所管であった。

井上ら社会大衆党の議員34名は、井上のこの質疑のおよそ1か月前の2月10日に、「生産力拡充ノ基本タル労働力ヲ確保培養スル」ために「労務者厚生年金法制定ニ関スル建議案」（建議第17号）を、19日に「鉱山従業員ノ失業疾病傷害死亡老衰等ニ伴フ生活不安ヲ除去スルト同時ニ鉱業

ノ戦時超過利潤ヲ吸収シ悪性『インフレ』防止ニ貢献スル」ために「鉱山従業員ニ厚生保険及年金制度創設ニ関スル建議案」（建議第30号）を衆議院に提出している（建議案1940a、建議案1940b）。前者の提出者は井上、後者の提出者は川俣清音及び田原春次だが、両者ともにメンバーは同じで、賛成者は全員、社会大衆党の議員であった。

社会大衆党は、1932（昭和7）年7月に、全国労農大衆党と社会民衆党が合同して結成した合法無産政党である。戦前最後の総選挙となった1937（昭和12）年4月の第20回衆議院議員総選挙において36名の議席を獲得し、無産政党ながら立憲民政党、立憲政友会に続く第3党に躍進した⁸⁾。建議の提出は、議員30名以上の賛成者を必要としており（議院法第52条）、この躍進が、政府に対する党としての意見表明を可能としていたのである。

1940年3月21日の衆議院建議委員会では、建議第17号に対して保険院総務局長の佐藤基が、「国民生活ノ安定上カラ申シマシテモ、或ハ又現在ニ於テ特ニ必要ナ生産力拡充ト云フヤウナ見地カラ考ヘテモ極メテ適切ナル制度デアルト思ハレルノデ成ルベク速ニ之ヲ実現スル為ニ目下慎重研究中」であると答弁した（衆議院事務局 1940d：99）。2つの建議は、帝国議会終了間際の3月24日に可決された。ちなみに、1920年以降、建議が否決されたのは、第50回、第56回、第71回帝国議会各1件、計3件しかない（葦名2010：100-1）。第75回帝国議会では、153件の建議案が提出され、うち141件が可決、5件が「趣旨が達成されているとして院議にかけない旨を議決」されたか「撤回」され、7件が審議未了であった（葦名2010：99-101）。可決率の高さは、内容の実行可能性よりも、「趣旨」を重視する発想があったからだとされるが（葦名2010：99）、建議という手段による政府への意見表明は容易であったとい

える。

さて、本題に戻れば、決算委員会でも建議委員会でも、保険院としては積極的に立案を進めていること、法案を次の帝国議会で提出しようとしていることが表明されていた。では、保険院以外はどうような動きだったのだろうか。

1940年2月2日の衆議院では、大蔵大臣（櫻内幸雄）の施政方針演説に対する質疑として、立憲民政党の小川郷太郎⁹⁾が、同年1月26日の閣議決定¹⁰⁾の内容を取り上げ、とくにインフレーション防止の問題について次のとおり質問している。すなわち、「蔵相ハ公債消化ニ対シマシテ消費節約、貯蓄、資金ノ調整等ノ方策ヲ数ヘラレタヤウデアリマスガ、新聞紙ノ伝フル所デハ閣議ニ於テハ強制貯金ヲヤルトカ、公債強制保有制ヲ創メルトカ、或ハ殷賑産業、購買力吸収ノ為ニ保険年金制ノ拡充創設ヲナサントスルノ議ガアットモ伝ヘラレテ居ルノデアリマス、果シテ政府ノ金融方面ヨリスル悪性『インフレーション』防止策ハ斯ウ云フコトデ尽キテ居ルノデアルカ」（衆議院事務局 1940a：27）。これに対して、櫻内蔵相は、「今此ノ席ニ於テ私ハ強制貯蓄ヲスルト云フコトハ申上ゲ兼ネマス」、「公債ヲ強制的ニ保有セシムルト云フコトニ付キマシテハ、只今其ノ考ハ持ッテ居リマセヌ」と答弁した（衆議院事務局 1940a：30）。櫻内は、「保険年金制ノ拡充創設」にはまったく言及していない。「併シナガラ何トシテモ民間ニ散布シテ居ル所ノ資金ヲ回収スルノニハ、適切ナル方法ヲ講ズル必要ガアルト考ヘマシテ、其ノ点ニ付テハ只今深く考慮ヲ致シテ居ルノデアリマス」と述べており（衆議院事務局 1940a：30）、大蔵省として何らかの方策が必要であると認識し、検討中であるとした。インフレーション防止は、先述の1939年6月9日の閣議決定から続く懸案事項だが、櫻内は、「所謂消費ヲ節約スルト云フコトガ、私ハ一番ノ要諦デアル」

と述べており（衆議院事務局 1940a：30）、この時点では、まだ大蔵省としては、年金制度のみならず強制貯蓄や公債の強制保有制についても行う予定がないことを示唆している。

他方で、同年2月7日の衆議院では、内閣総理大臣（米内光政）の施政方針演説に対する質疑として、社会大衆党の河上丈太郎が、政府のいう国民生活の確保が具体的には何を意味するのかについて質問している。河上ら社会大衆党では、国民生活確保の最低条件として、「下級官公吏、俸給生活者、労働者ニ対スル家族手当制度ノ実施」、「殷賑産業ノ余剰購買力ヲ主タル財源トスル勤労者厚生保険制度ノ実施」をはじめ5項目を実施するよう主張していたからである（衆議院事務局 1940b：83-4）。しかし、この点について米内首相から具体的な答弁はなかった。代わって吉田茂厚生大臣から、「国民或ハ一般労働者ノ年金制度ト云フコトニ付キマシテハ、其ノ国民生活ノ安定ト云フ方面、並ニ今日ノ實際ノ必要ニ応ジマスル為ノ民間資金ノ吸収ト云フガ如キ作用ノ上カラモ、政府ノ方ニ於キマシテハ、此ノ問題ヲ採上ゲテ審カニ検討ヲ致シテ見タイト云フ考ヲ持ッテ居ル」との答弁を引き出している（衆議院事務局 1940b：92-3）。

第75回帝国議会においては、1月26日の閣議決定にもかかわらず、首相及び蔵相は、年金制度について何ら言及していないばかりか、蔵相は、強制貯蓄や公債の強制保有制についても明言を避けている。しかし、保険院のみならず厚生省もまた、年金制度を国民生活の安定、民間資金の吸収という作用のために検討していることを明言している。つまり、厚生省及び保険院は、閣議決定等を受けて同時期においても、大蔵省等、他の省庁と連動するのではなく、自ら率先して所管の制度を時局に対応させており、時局を積極的に利用して年金制度の創設を早めようとしていたように思

われるのである。ともあれ、社会大衆党による建議にみられるように、同時期には労働者側からの要求も出はじめており、厚生省及び保険院以外でも、創設に向けた機運は高まってきていたといえる。

なお、この間の動きとして、帝国議会における政府答弁とは別に、労務管理調査委員会による答申がある。1939年11月20日に設置された労務管理調査委員会（勅令第799号）は、同月28日に厚生大臣から2項目の諮問を受けた。諮問第一号は「労働力ノ維持培養ヲ図ルハ現下ノ時局ニ鑑ミ喫緊ノ要務ナリト認ム 仍テ之ガ方策ニ付其ノ会ノ意見ヲ諮フ」、諮問第二号は「労務者不足ノ現状ニ鑑ミ作業能率ノ増進ヲ図ルノ要アリト認ム 仍テ之ガ方策ニ付其ノ会ノ意見ヲ諮フ」である（厚生省労働局1940a：16）。これに対して翌1940年3月25日に第一次答申が行われた。このうち年金にかかわる答申としては、諮問第一号に対する、「労務者ノ生活ヲ堅実化スルト共ニ将来ノ不安ヲ除去スル目的ヲ以テ養老、廢疾及死亡ニ対スル年金制度ヲ実施シ失業ニ対シテモ予メ適当ナル対策ヲ樹立スルコト」、諮問第二号に対する、「現在ノ賃金、賞与、其ノ他ノ給与ニ関スル制度ニ付検討ヲ加ヘ更ニ鉦山労働者ノ為ノ国営年金制度ヲ樹立スルコト」の2項目がある（厚生省労働局1940b：319、322）。年金制度は、「労働者の将来への不安を除去することでその生活を安定させ、労働力を維持培養」するために、また、「とくに鉦山労働者の精神を作興させ、作業能率の増進を図り、かつ、低物価政策を維持しつつ国民生活を安定」させるために提案されていた（中尾2005：17）。近藤は、労務管理調査委員会があたかも年金制度の創設だけを答申したかのように記述しているが、ここでは決してそうではないことを指摘するだけにとどめ、詳細については拙稿（中尾2005）を参照いただくこととして省略する。

4. 保険院時局対策保険企画委員会及び保険院保険制度調査会における審議

労働者年金保険法の立案は、1940（昭和15）年4月9日に、川村が保険院総務局長となって保険院に戻ったことで再び本格化したといわれている。再び本格化したのが実際にいつからなのかは定かではないが、川村が総務局長となった2か月後の同年6月には、「労働者年金保険制度案要綱」（以下、「制度案要綱Ⅰ」とする）が作成されたという（近藤1942：190）。しかし、「制度案要綱Ⅰ」もまた、現存していない。

近藤によれば、「制度案要綱Ⅰ」は、時局対策保険企画委員会で審議され、同年9月13日に、最終案「労働者年金保険制度案要綱」（以下、「制度案要綱Ⅱ」とする）になったという（近藤1942：190）。この「制度案要綱Ⅱ」は、同年10月7日に保険院保険制度調査会に諮問され、同月9日に新聞紙上で公表された。したがって、「制度案要綱Ⅱ」については、近藤による『労働者年金保険法論』をはじめ『厚生年金保険十年史』、『日本社会保障前史資料』等、いくつかの文献で原文を参照することができる。

近藤は、「制度案要綱Ⅰ」と「制度案要綱Ⅱ」の違いについて、「遺族年金に代ふるに死亡手当金を以てしていたこと、政府の事業に使用せらるる被保険者に関する特例が設けられていたこと、福祉施設に関する件を欠いていたこと、及び経過規定が多少異っていたこと等僅少」であったと伝えている（近藤1942：190）。

ところで、同年7月26日には、社会保険局職員船員保険準備課長から船員労災保険課長となっていた築が、総務局企画課長となって保険院に戻っているが、築はそれが、「そろそろ労働者年金保険制度の要綱をかためる頃」であり、また、「大蔵省には、実施準備の予算を提出する時期」であったと回顧している（築1974：26）。当時の

企画課の主席事務官は花澤、属は松田であり（築 1974：26）、労働者年金保険法の立案は、築をはじめ花澤、松田らが中心となってあたっていた。そして、企画課で「だいたいの要綱案の骨組みができたときに、その簡単な要旨を作って、川村さんとごいっしょに、前記の委員の方々（筆者加筆：保険院保険制度調査会の委員で、被保険者側を代表する三輪寿壮、河上丈太郎、河野密、松岡駒吉と事業主側を代表する膳桂之助）をまわって、ご説明申しあげ」、意見を伺ったという（築 1974：26）。その際に、膳から死亡「『一時金』について反対とのご意見がもたらされ」たため、一時金を遺族年金としたというのである（築 1974：27）。つまり、築によれば、労働者年金保険の要綱案は、築が企画課長となった後で作成され、保険院保険制度調査会に諮問する前に、とくに5名の同調査会委員にだけ説明してまわり、そのうちのひとりであった膳の意見を受けて、死亡一時金を遺族年金に修正したということになるだろう。なお、膳は当時、日本団体生命保険の社長であり、膳が死亡一時金に反対した理由は、民間会社による生命保険事業と重複するからであった（築 1974：27）。

築のこの回顧が正確ならば、「制度案要綱Ⅰ」は6月までに作成されたのではなく、また、時局対策保険企画委員会では審議されていないか、あるいは審議されたが、そこでは近藤のいう修正は行われていないのである。近藤は、同委員会で死亡手当金が遺族年金に修正された等と伝えているが、同委員会は、先述のとおり保険を「戦時下財政経済政策に呼応する」ように企画する委員会であり、修正内容と同委員会の趣旨が合っていないからである。また、同委員会の委員は、保険院及び厚生省の関係官で構成されることとなっており、膳は委員になれなかったはずだからである。なお、今のところ、「制度案要綱Ⅰ」が時局対策

保険企画委員会で審議されたことを示す資料はみつからない。

ともあれ、要綱案は、少なくとも8月か9月には完成し、被保険者側及び事業主側の意見も取り入れて修正され、10月7日の保険院保険制度調査会の諮問へとこぎ着けたこととなる。

保険院保険制度調査会は、1940年10月10日に第6回総会を開催し、そこで会長であった厚生大臣の金光庸夫が挨拶として「制度案要綱Ⅱ」の趣旨を説明し、保険院総務局長の川村がその内容を説明した。これに対して、小畑源之助、中川末吉、成瀬達、松岡駒吉等の委員から質疑応答がなされたというが（保険院総務局 1940：1227）、その詳細はわかっていない。その後、委員からの動議¹¹⁾によって「制度案要綱Ⅱ」を特別委員に付託することとなり、金光が委員を指名した。特別委員に任命されたのは、保険院長官の樋貝詮三をはじめ、川村秀文、末弘巖太郎、森莊三郎、田子一民、千秋季隆、吉田茂、椎名悦三郎、持永義夫、松本健次郎、河上丈太郎、河野密、膳桂之助、高山久蔵、中川末吉の15名であった（保険院総務局 1940：1227）。『厚生年金保険十年史』等には、そのメンバーが明記されていないために、立案の経緯を詳細に辿った土穴でさえ、「樋貝詮三、千秋季隆以外の13名については文献的には確認することができなかった」と述べているが（土穴 1983：112）、『内務厚生時報』には15名全員の氏名が明記されている。「労資双方の代表者、社会保険乃至労働法制の専門的学者其の他労働行政に関する練達堪能の人士を以て組織」したという（厚生団 1953：65）、各委員の1940年10月当時の所属等は表1のとおりである。事業主側が3名であるのに対して被保険者（労働者）側は1名だが、衆議院議員3名のうち2名が社会大衆党の議員、うち1名が内務省社会局長も経験した元官僚であり、他にも元官僚が2名含まれていること等、

メンバーの多くが推進派であることがわかる。

表1 保険院保険制度調査会の特別委員

	1940年10月当時の所属等 ¹²⁾
千秋季隆	貴族院議員
吉田茂	貴族院議員（前厚生大臣、元内務官僚）
田子一民	衆議院議員（副議長）（元内務官僚）
河上丈太郎	衆議院議員（社会大衆党）
河野密	衆議院議員（社会大衆党）
末弘厳太郎	東京帝国大学教授（法学／民法）
森莊三郎	東京帝国大学教授（法学／社会保険論）
膳桂之助	全国産業団体連合会理事（元農商務官僚）
中川末吉	全国産業団体連合会関東支部委員長
松本健次郎	日本鉱山協会理事、明治鉱業社長
高山久蔵	産業報団連盟専門委員
樋貝詮三	保険院長官
川村秀文	保険院総務局長
持永義夫	厚生省労働局長
椎名悦三郎	商工省総務局長

特別委員会は千秋を委員長とし、10月14日に第1回会議を開催後、8回にわたって審議を重ね、11月15日の第9回会議において全会一致で「労働者年金保険制度案要綱修正」（以下、「要綱修正」とする）及び5項目の希望決議案を可決した（保険院総務局1940：1227）。その後、11月20日に開催された保険制度調査会の第7回総会で、委員長の千秋から審議経過が詳細に報告され、質疑なく、満場一致で決議された。そして、「要綱修正」は、12月2日に、5項目の希望決議を付帯して厚生大臣（金光庸夫）に答申された。

5. 第76回帝国議会

労働者年金保険法案（以下、「法案」とする）は、1941（昭和16）年1月23日の厚生省の省議において、第76回帝国議会への提案が決定した。同年2月4日には、厚生大臣（金光）及び大蔵大

臣（河田烈）が、「労働者年金保険法制定ニ関スル件」を内閣総理大臣（近衛文麿）に提出し、「法案」の第76回帝国議会への提出を閣議に請うた（保険院1941）。同書類に添付された「労働者年金保険法案理由書」には、「我国現下ノ情勢ニ鑑ミ生産力拡大ノ基本タル労働力ヲ確保培養スルト共ニ国民生活及国民思想ノ安定ヲ図ル為工場鉱山等ノ労働者ヲ対象トシ共ノ老後ニ於ケル生計ヲ保障スベキ養老年金制度ヲ主眼トスル労働者年金保険法ヲ制定スルノ要アリ是本案ヲ提出スル所以ナリ」と記された（保険院1941）。ここにみる限り、労働者保護政策であることが強調されており、そのためであろうか、5日の閣議はとらず、その後、6日になって、ようやく持ち回り閣議で正式に帝国議会への提案が決定された（朝日新聞1941）¹³⁾。

帝国議会への提出に最後まで強硬に反対したのは、商工大臣の小林一三だったといわれている（東京日日新聞1941）。小林は、現在の阪急阪神ホールディングス、東宝等を中心とする阪急阪神東宝グループの創業者で、いわば事業主側を最も代表する人物であった。「法案」は保険院保険制度調査会の特別委員会で、もちろん「労資双方の代表者」が加わって審議されているが、事業主側の代表者であった膳は、元農商務省の官僚であり、健康保険法をはじめとする社会保険の立案に携わってきた人物であった。また、中川は、イェール大学卒業後、横浜ゴム、古河電機工業、日本軽金属等の社長を歴任し、古河財閥の中心となった人物だが、元は小学校卒業後、進学させてもらえずに村役場で働く等しており、そのためか、「熱心なる従業者の見方」で「常に従業者の幸福を追求すべく鋭意努力」し、従業員の預金総額を数年で約3倍にしたエピソードが紹介されるほどであった（実業之日本社編1930：218）。つまり、閣議においてようやく本来の事業主側の意見が表

明されたのだといえる。

「法案」は、1941年2月6日に第76回帝国議会で提案された。その後は周知のとおりである。

おわりに

本稿では、労働者年金保険法の立案の経緯を改めて辿ったことで、とりわけ厚生省及び保険院をはじめとする政府当局の動きを明らかにすることができた。その内容について簡潔にまとめたのが表2の年表である。

労働者年金保険法の立案は、1939年4月に保険院総務局企画課において本格的に開始され、早くも同年6月には企画課長の川村を中心として「要綱草案」が作成された。「要綱草案」は、同月10日頃に保険院に設置された時局対策保険企画委員会にかけられていた。すでにこの時期から保険院のみならず厚生省も関与して、保険が戦時経済政策として有効であることを自らアピールし、時局を積極的に利用してその立案を進めていたといえる。その後は川村や築の異動の影響なのだろう

うか、具体案の作成はなかったものの、閣議決定等を背景に、第75回帝国議会でも厚生省及び保険院は、独自にそのようなアピールを続けた。

他方で、1940年4月以降に再び本格化した立案作業によって得られた成案である「制度案要綱Ⅱ」は、保険院保険制度調査会の特別委員会において、とりわけ労働者側に立つ、推進派の人々によって審議されていた。つまり、戦時経済政策として有効であることをアピールしつつも、その内実では、最終段階においてもなお労働者側の意見を十分に取り入れて作成していたのである。

労働者年金保険法は、「理由書」に明記されたとおり、「労働力ヲ確保培養スルト共ニ国民生活及国民思想ノ安定ヲ図ル為」に「老後ニ於ケル生計ヲ保障」しようと立案されたのであろう。そのために、第76回帝国議会提出直前になって事業主側から反対されたのだといえる。このような内容についてのさらなる分析は、今後の課題としてのい。

表2 労働者年金保険法立案の経緯

年	月 日	事項
1938(昭和13)年	1月10日	厚生省並びにその外局として保険院を新設
1939(昭和14)年	4月6日	職員健康保険法（法律第73号）及び船員保険法（法律第74号）公布
	4月	保険院総務局企画課が一般労働者を対象とした年金保険の本格的な研究調査を開始
	6月9日	閣議で「戦時低物価政策遂行のため」、「消費統制を一段と強化すること」を決定
	6月10日頃	保険院に時局対策保険企画委員会を設置
	6月	保険院総務局企画課長の川村秀文が作成した「勤労者厚生保険制度要綱草案」を時局対策保険企画委員会で審議
	7月12日	築誠が社会保険局職員船員保険準備課長に着任
	9月6日	川村秀文が大臣官房会計課長に着任
	11月20日	労務管理調査委員会（勅令第799号）を設置
	11月28日	厚生大臣が労務管理調査委員会に「労働力ノ維持培養」（諮問第1号）、「作業能率ノ増進」（諮問第2号）を図るための方策を諮問
1940(昭和15)年	1月26日	閣議で「物価対策ニ付テハ戦時態勢強化ノ趣旨ニ従ヒ概左記ニ依ル」として6つのうちの6つ目で「国家管理、保険年金制度、強制貯蓄、物価調整資金制度並ニ物資配給機構等ニ付テモ速ニ攻究スルコト」を決定

年	月 日	事項
1940(昭和15)年	2月7日	衆議院で社会大衆党の河上丈太郎の質問に対して、吉田茂厚相が「国民生活ノ安定ト云フ方面、並ニ今日ノ實際ノ必要ニ応ジマス為ノ民間資金ノ吸収ト云フガ如キ作用ノ上カラモ」、「審カニ検討を致シテ見タイ」と答弁
	2月10日	井上良次ら社会大衆党の議員 34 名が「労働者厚生年金法制定ニ関スル建議案」（建議第 17 号）を衆議院に提出
	2月19日	川俣清音及び田原春次ら社会大衆党の議員 34 名が「鉱山従業員ニ厚生保険及年金制度創設ニ関スル建議案（建議第 30 号）を衆議院に提出
	3月5日	第 6 回衆議院決算委員会で社会大衆党の井上良次が「ドウ云フ訳デ今期議會ニソレヲ提出スルコトガ出来ナカッタ」か質問したのに対し、進藤誠一保険院長官が「来議會ニハ私共ト致シマシテハ是非出スヤウナ運ビニ致シタイ」と答弁
	3月24日	建議第 17 号及び建議第 30 号を衆議院で可決
	3月25日	労務管理調査委員会が第一次答申。諮問第一号に対しては、7つの調査事項のうちの4つ目の「生活安定に関する方策」4項目の3つ目で、労働者ノ生活ヲ堅実化スルト共ニ将来ノ不安ヲ除去スル目的ヲ以テ養老、廃疾及死亡ニ対スル年金制度ヲ実施シ失業ニ対シテモ予メ適當ナル対策ヲ樹立スルコト」、諮問第二号に対しては、6つの調査事項のうちの1つ目の「鉱山特ニ石炭山ニ於ケル労働者ノ能率増進並ニ欠勤移動防止ニ関スル方策」11項目27の7つ目で、「現在ノ賃金、賞与、其ノ他ノ給与ニ関スル制度ニ付検討ヲ加ヘ更ニ鉱山労働者ノ為ノ国営年金制度ヲ樹立スルコト」を答申
	4月6日	川村秀文が保険院総務局長に着任
	6月1日	築誠が社会保険局船員労災保険課長に着任
	7月26日	築誠が保険院総務局企画課長に着任
	9月13日	「労働者年金保険制度案要綱」完成
	10月7日	「労働者年金保険制度案要綱」を保険院保険制度調査会に諮問
	10月9日	「労働者年金保険制度案要綱」を新聞紙上で公表
	10月10日	保険制度調査会が第 6 回総会で「労働者年金保険制度案要綱」の趣旨を厚生大臣金光庸夫が、その内容を総務局長川村秀文が説明
	10月14日	保険制度調査会特別委員会が第 1 回会議を開催
	11月15日	保険制度調査会特別委員会が第 9 回会議を開催し「労働者年金保険制度案要綱修正」及び 5 項目の希望決議案を可決
	11月20日	保険制度調査会が第 7 回総会で「労働者年金保険制度案要綱修正」及び 5 項目の希望決議案を可決
	12月2日	「労働者年金保険制度案要綱修正」及び 5 項目の希望決議を厚生大臣（金光庸夫）に答申
1941(昭和16)年	1月23日	厚生省議で「労働者年金保険法案」の第 76 回帝国議会への提案を決定
	2月4日	厚相及び蔵相が首相に「労働者年金保険法制定ニ関スル件」を提出し、労働者年金保険法案の第 76 回帝国議会への提案を請う
	2月5日	閣議否決
	2月6日	持ち回り閣議が「労働者年金保険法案」を第 76 回帝国議会への提案を決定 「労働者年金保険法案」を第 76 回帝国議会に提案
	2月8日	「労働者年金保険法案」を衆議院本会議に上程
	2月15日	「労働者年金保険法案」を衆議院本会議で原案どおり可決
	2月17日	「労働者年金保険法案」を貴族院本会議に上程
	2月24日	「労働者年金保険法案」を貴族院本会議で原案どおり可決
	3月11日	労働者年金保険法（法律第 60 号）公布

註

- 1) 労働者年金保険法をめぐる議論は、一貫して立法の意図に焦点が当てられてきた。そこで展開された議論については、拙稿（中尾 2003）を参照されたい。
- 2) 進藤は、逓信省簡易保険局の出身で、簡易保険局企画課長当時、ラジオ体操の実施に尽力した人物として有名である。
- 3) 川村によれば、「ことに資料は山のように保存して」いて、「国民健康保険や厚生年金、船員保険等の立案制定のときの資料の如きは、高さ二メートルほどもあった」というが、戦災でその全てを焼失している（川村 1971：2）。
- 4) 後述しているが、労働者年金保険法立案当時、花澤は総務局企画課の主席事務官、松田は族であった。
- 5) 多くの論者は、労働者年金保険法が立案されたのは、「労働者の老後の生活保障や遺族及至廃疾者の生活保障よりも、むしろそれを餌に戦費調達のためかれらの零細な生活資金から保険料をしぼり取る」ためであったとする近藤による説に賛成している（近藤 1952：275）。しかし、この6項目にみるように、「多額の散布資金を吸収」する対象として想定されたのは、あくまで「時局産業関係の事業主」であった。この点については、拙稿（中尾 2007）ですでに論じている。
- 6) 同議会は通常議会で、その会期は1939年12月26日から1940年3月26日までの90日間であった。
- 7) 同課の課長は、保険院新設当初、総務局企画課の主席事務官だった築誠であった。築は、1939年1月11日に社会保険局庶務課長となっており、その後社会保険局職員船員保険準備課長となった。なお、築のこの異動も労働者年金保険法立案の一時中断を招いたとされている（松田 1978：25）。
- 8) 1936（昭和11）年2月の第19回衆議院議員総選挙では、18議席であった。
- 9) 小川は、京都帝国大学経済学部の教授（財政学）から衆議院議員となった人物で、1929（昭和4）年の浜口内閣で大蔵政務次官、1936（昭和11）年の廣田内閣で商工大臣、1940年の第二次近衛内閣で鉄道大臣を歴任した。
- 10) 「物価対策ニ付テハ戦時態勢強化ノ趣旨ニ従ヒ概左記ニ依ル」として決定されたのは次の6項目である。すなわち、「低物価政策ヲ堅持スルコト」「シ米穀、石炭、肥料等産業又ハ生活上ノ重要商品ニ付テハ右政策ヲ徹底スルコト共ニ物資増産等供給ノ増加ヲ図ルノ方針ヲ採ルコト」、「戦時適正価格ヲ設定スルニ際シテハ迅速敏活ニ処理スルコト」「暗取引ノ絶滅ヲ期スルコト」、「通貨ノ流通ニ付テハ極力之ガ回収ヲ計ルコト」、「一般的消費ニ付テハ極力節約ヲ計ルコト」、「物価委員会等ノ物価統制機構ヲ改組スルコト」、「国家管理、保険年金制度、強制貯蓄、物価調整資金制度並ニ物資配給機構等ニ付テモ速ニ改究スルコト」である（閣議決定 1940）。この閣議決定は、労働者年金保険法の立案意図がインフレーションの抑制あるいは民間購買力の吸収にあったとする根拠とされる。それについては、拙稿（中尾 2007：96-7）で論じた。
- 11) 橋本委員からの動議によるとされているが、名簿にその名前はない。
- 12) 所属等は、保険院保険制度調査会（1940）に記載されたものに従った。
- 13) 帝国議会提案直前の動きについては、拙稿（中尾 2005：19-20）を参照いただきたい。

文献

- 朝日新聞（1939）「社会保険制度 調査実現へ 保険企画委員会設置 関係各省の全機能動員」『朝日新聞（東京）』1939.6.10
- 朝日新聞（1941）「労働者年金保険法案」『朝日新聞（大

- 阪)』1941.2.7
- 葦名ふみ (2010)「帝国議会衆議院における建議と請願」『レファレンス』11、93-115
- 閣議決定 (1940)「物価対策ニ付テハ戦時態勢強化ノ趣旨ニ従ヒ概左記ニ依ル」国立公文書館所蔵
- 川村秀文 (1971)「職員健保と一部負担の構想」『社会保険』9、全社連広報出版部、2-5
- 建議案 (1940a)「労働者厚生年金法制定ニ関スル建議案」『上奏案・建議案・決議案・重要動議及質問』国立国会図書館議会官庁資料室所蔵
- 建議案 (1940b)「鉱山従業員ニ厚生保険及年金制度創設ニ関スル建議案」『上奏案・建議案・決議案・重要動議及質問』国立国会図書館議会官庁資料室所蔵
- 厚生団 (1953)『厚生年金保険十年史』
- 厚生省労働局 (1940a)「労働管理調査委員会の設置に就いて」『内務厚生時報』5 (1)、内務大臣官房文書課・厚生大臣官房文書課、14-7
- 厚生省労働局 (1940b)「労働管理調査委員会総会開催」『内務厚生時報』5 (4)、内務大臣官房文書課・厚生大臣官房文書課、317-24
- 国民新聞 (1939)「国民経済の維持と勤労者保護が目的 勤労者厚生保険制を創設」『国民新聞』1939.6.29
- 近藤文二 (1942)「第3章 労働者年金保険の登場」後藤清・近藤文二『労働者年金保険法論』東洋書館
- 近藤文二 (1951)「まかれた種子」『健康保険』5(5)、健康保険組合連合会、47-52
- 近藤文二 (1952)『社会保障』東洋書館
- 実業之日本社編 (1930)『財界巨頭伝』実業之日本社
- 衆議院事務局 (1940a)「官報号外 昭和十五年二月二日 衆議院議事速記録第四号」
- 衆議院事務局 (1940b)「官報号外 昭和十五年二月七日 衆議院議事速記録第八号」
- 衆議院事務局 (1940c)「第七十五回帝国議会衆議院決算委員会議録 (速記) 第六回」
- 衆議院事務局 (1940d)「建議委員会議録 第八回」
- 衆議院事務局 (1941)「第七十六回帝国議会衆議院 健康保険法中改正法律案委員会議録 (速記) 第五回」
- 中外商業新報 (1939)「殷賑産業関係者の購買力を吸収 保険制活用・委員会設置」『中外商業新報』1939.6.11
- 土穴文人 (1983)「労働者年金保険法制定史論」『研究年報』(拓殖大学研究所) 5、61-162
- 東京日日新聞 (1941)「労働者年金法提案に決定」『東京日日新聞』1941.2.6
- 中尾友紀 (2003)「労働者年金保険の分析視角をめぐって」『社会福祉』43、日本女子大学社会福祉学会、91-100
- 中尾友紀 (2005)「労働者年金保険法の立案意図—労働移動防止の妥当性を手がかりに—」『社会福祉学』45 (3)、日本社会福祉学会、12-22
- 中尾友紀 (2007)「労働者年金保険法の立案意図—インフレーションの抑制あるいは民間購買力の吸収の妥当性を手がかりに—」『社会福祉』47、日本女子大学社会福祉学会、89-102
- 保険院 (1941)「労働者年金保険法制定ニ関スル件」国立公文書館所蔵
- 保険院総務局 (1940)「保険院保険制度調査会答申」『内務厚生時報』5 (12)、内務大臣官房文書課・厚生大臣官房文書課、1227-36
- 毎日新聞 (1939)「国民生活を根本刷新 厚生保険を創設」『毎日新聞 (大阪)』1939.6.10 朝刊
- 松田盛進 (1978)「職員健康保険の立案や労働者年金保険の調査立案をした昭和十年代」『社会保険』11、全国社会保険協会連合会、22-25
- 築誠 (1953)「十周年を迎えて」厚生団『厚生年金保険十年史』1-4
- 築誠 (1973)「保険院が生んだ新しい制度」『社会保険』8、全国社会保険協会連合会、12-15
- 築誠 (1974)「労働者年金保険法の制定」『社会保険』8、全国社会保険協会連合会、24-27

